

## **AÇÃO CIVIL PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO**

**JORIZA MAGALHÃES PINHEIRO**

*Juíza de Direito*

### **1. A DEMOCRACIA E A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA MEDIANTE O PROCESSO JURISDICIONAL**

Quando se fala em “participação política” se pressupõe a Democracia como sistema político realizador do “governo do povo, pelo povo e para o povo”.

Com a expressão “governo do povo” explicita-se o princípio da soberania popular que importa em reconhecer que todo poder emana do povo e que a vontade popular é que legitima o poder.

A expressão “governo do povo”, no dizer de Elival da Silva Santos, exprime a “idéia de que o poder, na Democracia, deve ser exercido para possibilitar a plena realização da pessoa humana...” (Ramos:1991,21)

E finalmente “governo do povo” implica na participação da sociedade no exercício do poder e na busca do bem comum.

Essa participação, entretanto, não pode ser apenas periódica, no ato da escolha de representantes, mas uma participação permanente a fim de aproximar o poder de sua fonte de legitimidade: a sociedade. Essa participação constante é que caracteriza a denominada “democracia participativa” e se dá, diretamente, através de institutos como o plebiscito, o referendo, iniciativa legislativa, etc., ou indiretamente, através de instrumentos diversos em que se incluem, especialmente, as ações coletivas.

A esse respeito bem assevera Calmom de Passos:

Marchamos agora para um terceiro tempo – o da democracia participativa. Por ela tenta-se manter a interação entre o econômico e o político e sua formulação jurídica, mas porfia-se por superar o exacerbamento do Estado em detrimento da liberdade, recuperando-se para a sociedade, um poder de controle que a democracia liberal e a social democracia não preveniram nem efetivaram, salvo pelo mecanismo do voto e da opinião pública que se revelam insuficientes e insatisfatórias.

De fato, a sociedade civil quer e pode participar da construção social e um dos meios dessa participação se dá através das ações ditas coletivas, cuja utilização, na defesa de interesses metaindividuais, transmuda o processo jurisdicional em um instrumento de atuação política, atribuindo à sociedade o poder de provocar o agir do Estado e dos particulares a fim de que seja efetivado o bem comum.

E, principalmente, transforma também o papel do Poder Judiciário que, provocado através desses instrumentos cívicos-processuais como a ação civil pública e a ação popular, eleva-se de mero mediador na solução de conflitos individuais, para também mediador de conflitos sociais, além de controlador da atividade estatal.

## **2. AÇÃO CIVIL PÚBLICA: OBJETO E FINALIDADE**

A ação civil pública aparece, então, como instrumento por excelência da participação da sociedade na busca do bem comum através do judiciário.

O conceito dessa ação, também conhecida por ação ideológica ou ação coletiva, depende da natureza do interesse a ser tutelado pela mesma.

Para alguns doutrinadores, como Ronaldo Cunha Campos, o único interesse que, de um plano científico, justifica a ação civil pública é o geral, o público, entendido como o interesse da grande maioria, de que são exemplos os interesses/direitos de alimentação, habitação, entre outros.

Percebe-se que a utilização da ação coletiva na defesa desses interesses públicos, no sentido geral, tem um enorme alcance social e a participação popular atinge seu grau máximo porque os benefícios por ela trazidos seriam sentidos por toda a sociedade.

A Constituição Federal e a Lei 7.347/85, ao disciplinarem a matéria, entretanto, estabeleceram como objeto da ação civil pública os “interesses difusos e coletivos” e o Código de Defesa do Consumidor, por sua vez, estendeu esse objeto aos “interesses individuais homogêneas.

O que vem a ser cada um desses interesses? O próprio código supra citado os define para colocar um ponto final na discussão, dado o grande número de posição doutrinárias a conceituá-los.

Interesses ou direitos difusos, de acordo com o art. 81, § único, I, *verbis*, são “os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”, como por exemplo os usuários de automóveis.

Interesses ou direitos coletivos, por sua vez (art. 81, § único, II), são “os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base”. Titulares de interesses coletivos, por exemplo, seriam os associados de um sindicato, advogados inscritos na OAB ou os acionistas de uma S.A.

Por fim, os interesses individuais homogêneos são os (art. 81, § único, III) “ decorrentes de origem comum”, ou seja, os resultantes da coordenação de interesses individuais. Observa-se que nesta espécie um dos interessados pode obter satisfação isoladamente, mas agrega-se a outros somente no intuito de obter maior probabilidade de satisfação.

Com tudo isso, chega-se à conclusão que a defesa coletiva através da ação civil pública diz respeito não só a interesses gerais da sociedade, mas também a interesses de pequenas parcelas dessa sociedade, como grupos e categorias. E que o objetivo dessa ação, além de prover a sociedade de um instrumento de participação no governo, é também o de proporcionar o acesso ao Judiciário de grupos cujos interesses estariam até então desprotegidos, como os titulares dos chamados “direitos fundamentais de 3ª geração” (direitos à fruição de bens integrantes do patrimônio histórico, cultural e meio ambiente por exemplo) que, no dizer de Willis Santiago Guerra Filho, “até por seu reconhecimento ainda recente, são muito mais carentes de concretização e solidificação jurídica...” ( Guerra Filho:1991).

### **3. LEGITIMIDADE AD CAUSAM**

Com relação à legitimidade ativa, a ação civil pública aparece primordialmente como uma projeção da democracia participativa antes aludida, visto ser uma das formas de expressão da sociedade civil através de seus representantes institucionais (Ministério Público, União, Estados e Municípios), administração indireta e dos grupos formados espontaneamente que são as associações.

Observe-se nesse ponto que qualquer pessoa do povo, embora não tenha legitimidade ativa, pode provocar a atuação do Ministério Público, comunicando fatos que ensejem a propositura da ação coletiva.

Quanto à legitimidade passiva, a ação civil pública tem cabida tanto nos conflitos envolvendo indivíduos versus Estado, como naqueles envolvendo particulares.

#### **4. EXTENSÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO E PROPOSTAS DE LEGE FERENDA**

A participação da sociedade na gestão do bem comum através da ação civil pública depende diretamente dos resultados práticos alcançados com seu exercício.

No direito brasileiro sempre foi pacífico o princípio de que a coisa julgada vale apenas em relação às partes, não atingindo terceiros (CPC, art. 472, 1ª parte). Conjugado a esse aforisma de origem romana, tem-se o princípio do contraditório impondo a ciência bilateral dos atos do processo, com efetiva possibilidade de impugnação.

Com o advento da ação civil pública, bem como da ação popular, caem por terra institutos ou princípios tradicionais que, embora satisfatórios na solução de conflitos intersubjetivos, em matéria de tutela a interesses metaindividuais, hão de ser analisados e adaptados nesse novo contexto.

O artigo 16 da Lei 7.347/85, que trata da ação civil pública dispõe que "a sentença civil fará coisa julgada *erga omnes*", ou seja, a sentença tem força cogente contra todos e assim haveria de ser, dada a natureza do interesse que ela visa proteger e o fato de não ser possível a presença de todos os interessados no processo.

Somente a eficácia *erga omnes*, entretanto, não é suficiente, ou melhor, é desejável uma maior extensão dos efeitos dessa sentença para que seja obtido o melhor resultado possível dentro de um mesmo processo.

A esse respeito, é interessante apresentar a proposta

*de lega ferenda* veiculada por Roldofo de Camargo Mancuso de estender “os efeitos do julgado aos casos futuros e análogos” (MANCUSO: 1988,a,207). De fato, pode haver situação em que a natureza do objeto implique na necessidade de uma efetiva oponibilidade do julgado a outras pessoas físicas ou jurídicas, bem como, indo mais além, de uma efetiva eficácia do julgado em locais outros, distintos daquele cogitado na ação.

No que tange à reparação a título individual há necessidade de um sistema de coisa julgada que seja adequado às ações civis públicas, já que a título coletivo, a solução encontrada na Lei 7.347/85 foi a de conduzir a condenação em dinheiro a fundo especial destinado à reconstituição dos bens lesados. Nesse ponto, vale ressaltar que o Código de Defesa do Consumidor inova mais uma vez, estabelecendo em seus arts. 95/97 que em caso de procedência do pedido, a condenação será genérica, fixando a responsabilidade do réu pelos danos causados, podendo a liquidação e execução serem promovidas pela vítima e seus sucessores, assim como pelos legitimados para proporem a ação coletiva.

Haveria também de ser revisto o princípio da congruência. Em nosso sistema processual deve haver a correlação entre o pedido e a decisão, isto é, o Juiz deve ater-se ao pedido, sendo – lhe vedado ir além ou fora do que constitua seu objeto (julgamento extra ou ultra petita). Mais uma vez porém, para ser obtido o melhor resultado prático com a decisão, haveria que se prever a possibilidade da mesma distanciar-se das lindes do pedido, ainda quando desse pela procedência da ação (Mancuso: 1998,208).

Com relação à legitimidade para agir, a tese que se defende é ainda mais ousada e rica de conseqüências. No que toca especificamente à proteção do meio ambiente, pretende-se reconhecer legitimidade para agir a entes naturais, para defesa de direitos que seriam atribuídos a eles diretamente, embora, é cla-

ro, que compareceriam em juízo devidamente representados (Mancuso: 1988,b,p.67).

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A eficácia e a permanência da participação política e o alcance dos resultados com a utilização da ação civil pública na construção de uma nova sociedade, melhor e mais democrática, dependem entre outras coisas: 1) da **informação e perfeito conhecimento do direito substancial por parte do grupo social** e da superação do processo de alienação em que está inserido, 2) do acesso à Justiça que implica, no caso em espécie, de um **efetivo e atuante Ministério Público**, consciente de seus poderes e deveres, idoneidade dos funcionários e rapidez no processamento das demandas; 3) de um Poder Judiciário composto por **juízes inseridos na realidade social e comprometidos com o objetivo de realização da justiça** e, além disso, dispostos a tomar certas “decisões políticas”, no sentido de tornar o Judiciário veículo de realização do bem comum. Para tanto **há de ser superado o mito da neutralidade do Juiz e de seu apoliticismo**; 4) E, finalmente, da **reformulação do direito posto e de princípios tradicionais** como o da coisa julgada, da congruência e poderes do Juiz, que não satisfazem quando se trata da tutela de interesses metaindividuais.

## BIBLIOGRAFIA

1. BASTOS, Celso. **A Tutela dos Interesses Difusos no Direito Constitucional Brasileiro**. Ed. RT, 1981.
2. BEZNOS, Clóvis. **Ação Popular e Ação Civil Pública**. São Paulo. Ed. RT, 1989.
3. CAMPOS, Ronaldo Cunha. **Ação Civil Pública**. Rio de Janeiro. Aide Editora, 1989

4. GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Processo e Tutela do Meio Ambiente na Ordem Constitucional Brasileira**. Mimeo, 1991.

5. MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação Civil Pública**; instrumento de participação na tutela do bem comum. In: *Participação e Processo*. Ada Pellegrini Grinover et al. São Paulo, 1988.

6. MANCUSO, Rodolfo de Carmago. **Tutela Judicial do Meio Ambiente: Reconhecimento de Legitimação para Agir aos Entes Naturais**. In: *Revista de processo*, São Paulo, no. 52, 1988.

7. MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação Civil Pública**. São Paulo, RT, 1989.

8. MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção e Habeas Data**. São Paulo. Editora RT, 1989.

9. PASSOS, J.J. Calmon. **Democracia, Participação e Processo**. In: *Participação e Processo* (Coordenação de Ada Pellegrini et al), São Paulo, 1988.